



Ministero delle Attività produttive

d'intesa con

*Ministero dell'Economia e delle Finanze
e
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

Relazione sugli interventi di sostegno
alle attività economiche e produttive

Indagine sui contratti di programma

Giugno 2002

INDICE

<i>Introduzione e principali conclusioni</i>	2
CAPITOLO 1	7
IL CONTRATTO DI PROGRAMMA: LO STRUMENTO E LE SUE	
MODIFICHE NEL TEMPO	7
1.1 <i>I contratti di programma nell'ambito dei programmi di sviluppo del</i>	
<i>Mezzogiorno: la legislazione 1986-92</i>	7
1.2 <i>I contratti di programma come strumento di sviluppo le aree depresse: la</i>	
<i>legislazione 1993-2000</i>	11
1.3 <i>Le recenti modifiche: il passaggio di competenze al MAP</i>	15
CAPITOLO 2	16
L'OPERATIVITÀ DELLO STRUMENTO	16
2.1 <i>La fase 1986-1991</i>	16
2.2 <i>La fase 1992-1999</i>	18
2.3 <i>La fase dopo il 2000</i>	18
CAPITOLO 3	31
LA VALUTAZIONE DELLO STRUMENTO	31
3.1 <i>La valutazione del processo di contrattazione: tempi, obiettivi, rapporti con</i>	
<i>l'amministrazione</i>	33
3.2 <i>L'accoglimento dello strumento da parte delle imprese</i>	37
3.3 <i>L'addizionalità rispetto all'investimento, al luogo e al profilo temporale</i>	38
3.4 <i>Gli effetti sull'impresa e sul territorio nell'opinione degli imprenditori</i>	42
Bibliografia	44
Documentazione legislativa	44
APPENDICE 1: IL QUESTIONARIO DELL'INDAGINE PRESSO LE	
IMPRESE	46
APPENDICE 2: L'INDAGINE IMPRESE	55
<i>Le modalità dell'indagine</i>	57
<i>Criteri di campionamento</i>	58
<i>Descrizione del campione</i>	60
<i>Tecnica di rilevazione</i>	66
APPENDICE 3: TAVOLE SINOTTICHE DEI RISULTATI DELLA	
RILEVAZIONE	68

Introduzione e principali conclusioni

Le politiche di sviluppo delle regioni meridionali fino ai primi anni '90 sono state definite nel quadro dell'intervento straordinario a favore del Mezzogiorno. Gli interventi per l'industrializzazione del Sud hanno origine prevalentemente dal collegato alla legge 637 del 1957: le risorse per la promozione dell'industrializzazione vengono attribuite e gestite dalla Cassa per il Mezzogiorno, con l'erogazione anche di incentivi agli investimenti e la creazione di aree attrezzate per lo sviluppo.

Dopo un lungo periodo di incertezza istituzionale, la Cassa del Mezzogiorno viene chiusa nel 1986, con l'approvazione della legge 64/1986 che istituisce l'Agenzia per il Mezzogiorno proponendo obiettivi e strumenti per l'organizzazione del nuovo intervento straordinario nel Mezzogiorno. La legge 64/1986 costituisce il punto di partenza di nuovi strumenti di incentivazione all'investimento basati sul concetto di contrattazione tra Amministrazioni e imprenditori. Questo aspetto viene sviluppato successivamente nella delibera CIPI del 16 luglio 1986 che regola la contrattazione programmata¹.

Scopo della contrattazione programmata è di favorire le iniziative di grandi gruppi industriali e consorzi di PMI per la realizzazione di opere volte al riequilibrio tecnologico e produttivo del Mezzogiorno. I contratti di programma diventano uno strumento del processo di industrializzazione del Mezzogiorno a partire dal 1987, quando vengono proposti i primi progetti di investimento. Essi sono volti a fornire un canale privilegiato di aiuto ai grandi progetti di investimento, se questi vengono contrattati con l'Amministrazione. Sono due le motivazioni prevalenti alla base dello strumento: da una parte, attirare i grandi progetti nazionali e internazionali di tipo greenfield, per i quali esiste competizione fra aree e tra paesi; dall'altra, avere la possibilità di valutare le esternalità positive e negative esercitate dai grandi progetti di investimento sul territorio, in modo da potere intervenire direttamente nella fase decisionale e quindi eventualmente modificare l'investimento nella direzione più favorevole per l'intera collettività locale e nazionale. L'incentivo concesso viene quindi associato, almeno nella formulazione originaria, ai vantaggi presunti che la

¹ *Direttive per la concessione delle agevolazioni finanziarie previste dalla legge 1 marzo 1986, n. 64, a favore delle attività produttive localizzate nei territori meridionali*

collettività riceverebbe dall'investimento che non sono ovviamente considerati nella valutazione di profittabilità espressa dall'investitore privato.

Le politiche degli anni più recenti hanno ulteriormente valorizzato le potenzialità di questo strumento nel generare sviluppo economico e nuova occupazione. L'esperienza dello strumento è tale ora da poter consentire una prima valutazione complessiva, ancorché necessariamente suscettibile di ulteriori approfondimenti. In questo lavoro verranno sviluppati tre aspetti:

- a) le caratteristiche dello strumento vengono presentate sulla base di una analisi storica delle modifiche normative intervenute dalla legge 64/1986 alla legge 488/1992;
- b) l'operatività dello strumento, con un quadro dei programmi approvati e di quelli conclusi, sottolineandone caratteristiche e peculiarità;
- c) la valutazione dell'efficacia dello strumento, condotta sulla base delle seguenti angolazioni: valutazione del processo di contrattazione, valutazione dell'efficacia "interna", valutazione di additività, valutazione d'impatto. L'analisi è basata sull'esperienza e i giudizi degli operatori sullo strumento, campionati tramite un'indagine di campo.

I risultati del questionario offrono numerosi spunti per la valutazione dello strumento. Per una corretta analisi delle risposte è necessario però sottolineare i limiti dell'approccio utilizzato. In primo luogo la necessità di delimitare il campo delle imprese da intervistare e la limitata disponibilità di informazioni omogenee ha portato a rivolgere il questionario alle imprese che partecipano o hanno partecipato a contratti approvati dal CIPE. Non sono quindi state intervistate le imprese il cui contratto di programma non è stato ancora definito oppure non è stato accettato. Inoltre alcune imprese il cui contratto è stato revocato si sono rifiutate di rispondere. Questo ha implicato una selezione implicita delle imprese campionate con una preferenza verso quelle il cui itinerario di contrattazione e assegnazione del beneficio si è concluso in modo positivo. I risultati del questionario, specie quelli che si riferiscono al processo di contrattazione, alla bontà dello strumento e ai rapporti con la pubblica amministrazione, sono quindi almeno in parte influenzati dalla composizione del campione di imprese intervistate.

La valutazione del processo di contrattazione espressa dalle imprese è nel complesso positiva. Sono due gli aspetti critici: i tempi e la discrezionalità dell'amministrazione. Per quanto riguarda il primo aspetto, l'apprezzamento sui tempi del processo di contrattazione, stipula ed erogazione dell'agevolazione appare molto migliorato nel tempo, in particolare con riferimento alle nuove procedure: il 75% delle imprese con contratti del tipo legge 64/1986 ha dichiarato che la procedura di approvazione è stata lunga o molto lunga, rispetto al 27% di quelle agevolate della legge 488/1992. Il 73% per cento delle imprese con quest'ultima tipologia di contratto ha dichiarato che la procedura è stata breve o molto breve, a differenza del 24% di quelle che hanno utilizzato i contratti della legge 64/1986. Sebbene nel passaggio dalla procedura della legge 64/1986 a quella della legge 488/1992 vi siano state delle modifiche nell'iter valutativo dell'intervento, volte in particolare a una migliore definizione delle varie fasi amministrative, nel complesso il processo di approvazione ed erogazione dell'agevolazione appare simile sotto le due norme. Questa differente valutazione dei tempi deve quindi essere attribuita anche a un miglioramento della capacità amministrativa dell'Amministrazione che, sollecitata dal mondo imprenditoriale e dalla concorrenza con politiche di promozione territoriale anche di altri paesi, ha aumentato la propria operatività e compresso i tempi di intervento dello strumento. Non bisogna dimenticare, inoltre, che proprio su questo punto possono avere pesato i problemi di selettività del campione che potrebbero aver portato a una sovrastima dell'apprezzamento delle imprese.

Oltre il 60 per cento delle imprese vorrebbe modificare alcune caratteristiche della procedura di assegnazione dell'agevolazione. Di queste, circa la metà riguarda la certezza dei tempi di stipula e di erogazione. Questo si ricollega alla minore soddisfazione espressa in altre parti del questionario per la discrezionalità amministrativa. È noto, ad esempio, che la normativa definisce solo in termini generici gli obiettivi dei contratti, e manca del tutto una griglia di criteri per valutare e scegliere le iniziative meritevoli. Il processo di contrattazione e di scelta viene quindi lasciato alla discrezionalità amministrativa, riducendo quindi la trasparenza dello strumento. È qui evidente la differenza con altri strumenti di interventi analoghi in altri paesi, come la PAT (Prime d'Aménagement du territoire - Contributo al riequilibrio territoriale) in Francia e l'RSA (Regional Selective Assistance - Sostegno regionale selettivo) nel Regno

Unito, per i quali sono stati individuati e resi pubblici i criteri generali di ammissibilità dei progetti.

L'analisi delle risposte rivela che gli imprenditori sono maggiormente preoccupati per i tempi di erogazione del contributo rispetto al piano finanziario dell'impresa, piuttosto che il suo ammontare. Solo il 7% per cento degli imprenditori giudica l'incentivo insufficiente o assolutamente inadeguato; al contrario, i tempi di erogazione del contributo sono giudicati insufficienti dal 47 per cento degli imprenditori e assolutamente inadeguati da un altro 20 per cento, per un complessivo 67 per cento di insoddisfatti.

L'indicazione complessiva che risulta dalle risposte degli imprenditori è che essi sono interessati non tanto (o non solo) all'ammontare del contributo, ma ad avere certezza sui tempi e sulle modalità di erogazione. Infatti, in questo caso l'imprenditore può considerare il contributo con certezza nel suo piano finanziario, e quindi prevederlo nella valutazione dei benefici monetari del progetto.

Le imprese giudicano molto positivamente i rapporti con l'Amministrazione. Pur tenendo conto della naturale ritrosia a dare segnali negativi di un rapporto ancora non concluso o che potrebbe rinnovarsi nel tempo, e inoltre degli effetti della selezione sopra descritti, la quota di imprese che valuta positivamente l'interazione con l'Amministrazione è significativa (oltre 90 %). Quasi un terzo di esse ha dichiarato che la fase di contrattazione ha modificato il progetto originario. Le modifiche hanno riguardato sia una riduzione delle spese in macchinari, attrezzature e formazione - probabilmente dovuta a una ammissibilità solo parziale dell'investimento originario - sia un aumento dell'occupazione generata dall'investimento, che riflette l'obiettivo di sviluppo anche occupazionale attribuito allo strumento.

L'incentivo ha modificato le decisioni d'investimento, aumentandone la dimensione in circa il 99 per cento delle imprese. La percentuale scende all'89 per cento nel caso l'incentivo fosse stato ridotto del 30 per cento. L'addizionalità effettiva dello strumento viene quindi evidenziata dalle risposte degli imprenditori: poco meno di un terzo ha dichiarato che senza incentivo non avrebbe investito, neanche parzialmente. L'aspetto più interessante riguarda come

l'incentivo abbia modificato le scelte localizzative dell'investimento. Il 52 per cento degli imprenditori dichiara che avrebbe investito comunque nella stessa regione. Questa quota è però dominata dalle piccole imprese, che hanno maggiori costi e minori sollecitazioni a localizzarsi oltre il proprio ambito territoriale. Infatti il 76 per cento delle piccole imprese risponde che investirebbe sempre nella propria regione, contro il 28 per cento delle medie e il 36 per cento delle grandi. Quest'ultime nel 31 per cento dei casi hanno risposto che investirebbero nel Centro Nord, che si rivela quindi essere la vera alternativa territoriale, contro il 24 per cento delle medie e il 12 per cento delle piccole. La scelta di uscire dall'Italia sarebbe praticata dal 26 per cento delle grandi imprese. Tra queste, più della metà sceglierebbero di localizzarsi fuori dalla Unione europea. La percentuale di imprese medie e piccole che si localizzerebbero fuori Italia è invece marginale.

Come atteso, le scelte di localizzazione dipendono quindi da altri fattori, oltre che dagli incentivi. Il questionario segnala il forte ruolo dei fattori di contesto. Oltre un quarto delle imprese attribuisce importanza a fattori come la presenza di infrastrutture. La maggioranza delle imprese, in particolare quelle medie e piccole, dà molta importanza alla vicinanza con imprese connesse all'attività produttiva, sottolineando come il sorgere di cluster d'impresa e di aggregazioni distrettuali sia strettamente connesso ai bisogni dell'impresa e quindi alle sue scelte localizzative.

CAPITOLO 1

IL CONTRATTO DI PROGRAMMA: LO STRUMENTO E LE SUE MODIFICHE NEL TEMPO

1.1 I contratti di programma nell'ambito dei programmi di sviluppo del Mezzogiorno: la legislazione 1986-92

La disciplina organica per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, come riportata nella legge 64/86, indica gli obiettivi e l'organizzazione del nuovo intervento straordinario nel Mezzogiorno, innovati rispetto al testo unico del DPR n. 218/1978.

In questa legge le aree territoriali ammesse al finanziamento agevolato sono quelle classificate dal CIPE come aree depresse in base a indicatori oggettivi di sottosviluppo. I finanziamenti sono stati destinati alle iniziative di tipo produttivo, quali le produzioni sostitutive delle importazioni, l'ampliamento e rinnovamento dell'apparato produttivo e l'aumento della produttività economica. L'obiettivo è stato quello di avviare attività protese al riequilibrio del territorio a livello locale, valorizzando le risorse, riqualificando le istituzioni economiche, amministrative, scientifiche, culturali e formative. La legge 64/86 ha inoltre istituito il Dipartimento per il Mezzogiorno e l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, impegnati rispettivamente nell'espletamento delle funzioni previste dalla legislazione e nella gestione finanziaria dei piani di attuazione.

- La legge 64/86 ha introdotto il principio della "contrattazione", abbandonando quello gerarchico, nei rapporti tra enti pubblici e tra questi e il settore privato. Nel primo caso, per la realizzazione di interventi per i quali era necessaria l'azione integrata e coordinata di regioni, enti locali, amministrazione statale e altri e soggetti pubblici, è stata ideata lo strumento degli accordi di programma, che attuano il coordinamento di azioni di diversa competenza, determinando tempi, modalità e finanziamento e fissando i soggetti preposti alla gestione dell'intervento, rappresentati anche da consorzi costituiti *ad hoc*. Gli accordi di programma non consentono il coinvolgimento diretto dei soggetti privati; pertanto è stato ritenuto opportuno creare un'analoga possibilità per il finanziamento delle imprese attraverso la contrattazione programmata.

“Al fine del più efficace coinvolgimento dei grandi gruppi industriali nazionali o internazionali nella realizzazione delle azioni integrate previste dal programma triennale per il riequilibrio tecnologico e produttivo del Mezzogiorno, il piano annuale di attuazione definisce forme e modalità per la contrattazione programmata che assicurino tempestività e unitarietà all'intervento.” (CIPI, 16 luglio 1986). In tal modo viene dato ufficialmente l'avvio ai contratti di programma, strumenti per il finanziamento di grandi opere industriali attraverso un'intesa contrattuale tra amministrazione pubblica e imprese. Il primo piano annuale di attuazione, approvato dal CIPE il 29 dicembre 1986, ha indicato la contrattazione programmata come “strumento normativo-quadro regolante impegni assunti dall'intervento pubblico e dalla componente privata individuata nei grandi gruppi industriali a rilevanza nazionale ed internazionale”. Il piano sottolinea l'aspetto di flessibilità dei contratti di programma: “il contenuto contrattuale flessibile è determinato di volta in volta dalle parti” in relazione ai vincoli e agli obiettivi a cui le stesse sono soggette. È interessante notare che non viene definita però una griglia di criteri che servono a valutare e scegliere le iniziative meritevoli. Il processo di contrattazione e di scelta viene quindi lasciato alla discrezionalità amministrativa, riducendo quindi la trasparenza dello strumento. È qui evidente la differenza con altri strumenti di intervento analoghi in altri paesi, come la PAT (Prime d'Aménagement du territoire - Contributo al riequilibrio territoriale) in Francia e l'RSA (Regional Selective Assistance - Sostegno regionale selettivo) nel Regno Unito, per i quali sono stati individuati e resi pubblici i criteri generali di ammissibilità dei progetti.

L'iter procedurale dello strumento dei contratti di programma prevedeva:

- 1) presentazione del progetto di investimenti al Ministero per l'Intervento straordinario per il Mezzogiorno (MISM) da parte di un gruppo industriale; il progetto contiene obiettivi, costi, agevolazioni richieste, tasso di innovazione degli investimenti, effetti economici e occupazionali, attività indotte, fabbisogni infrastrutturali;
- 2) richiesta delle agevolazioni secondo quanto previsto dalla legge 64/86;
- 3) sviluppo della proposta di un contratto di programma da parte del MISM, da sottoporre a delibera del CIPI. Il contratto di programma definisce:

- gli obiettivi e l'impegno dell'impresa o del gruppo di imprese per la realizzazione dei singoli progetti del piano progettuale ;

- gli incentivi concessi per singola iniziativa
- procedure e tempi di intervento
- adempimenti a carico della pubblica amministrazione
- priorità dei singoli progetti nell'espletamento della fase istruttoria e attuativa
- imputazioni finanziarie per intervento

4) le variazioni al piano progettuale contrattato potevano essere apportate solo con l'autorizzazione del CIPI.

Tra il 1988 e il 1992 vengono emanate ulteriori delibere e decreti legge che modificano alcuni aspetti della legge 64/86 con l'obiettivo di rendere sempre più accessibili i finanziamenti della contrattazione programmata. La delibera CIPI del 24 marzo 1988, n.181 orientata a "disciplinare la manovra coordinata delle agevolazioni finanziarie nel quadro delle procedure della contrattazione programmata" allarga i confini di applicazione anche alle iniziative connesse con il piano progettuale ma non rientranti tra i settori agevolabili individuati precedentemente dal CIPI (delibera 16 luglio 1986). Le aree territoriali per la realizzazione dei piani progettuali erano quelle indicate nel primo piano di attuazione (CIPI 29 dicembre 1986): territori di fascia A (minore sviluppo) e territori di fascia B (medio sviluppo), solo in casi eccezionali alle aree di fascia C (maggiore sviluppo); i consorzi di piccole e medie imprese possono utilizzare i contratti di programma nei territori di fascia A e B. Le agevolazioni finanziarie sono quelle previste dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno secondo gli articoli 69, 70 del testo unico n. 218/78 o secondo gli articoli della legge 64/86; il finanziamento agevolato secondo l'art. 10 della legge 64 è alternativo al finanziamento a tasso agevolato dell'art. 63 del testo unico n.218/78 e può essere cumulato al contributo in conto capitale fino ad un limite massimo del 70% delle spese per investimenti. Un'ulteriore espansione si registra nel 1990 con l'estensione della contrattazione programmata ai consorzi di piccole e medie imprese, aventi forma giuridica di società di capitali.

Tra il 1987 e il 1991 i principali gruppi industriali italiani propongono progetti di investimento per la realizzazione di impianti produttivi, centri di ricerca e formazione nelle regioni meridionali. I contratti approvati dal CIPE sono 12, per un ammontare di investimenti pari a 7.390 milioni di euro. I piani progettuali presentati collegano ricerca e investimenti produttivi, con lo scopo sia di spostare il baricentro del sistema scientifico e tecnologico-industriale al sud, sia di aumentare la capacità produttiva del Mezzogiorno.

Questo gruppo di contratti costituisce la prima applicazione dello strumento e i tempi intercorsi tra la presentazione dei progetti e la stipula del contratto sono stati molto lunghi. Questo ha causato l'aggiornamento dei piani progettuali per adeguarli ai cambiamenti dei processi di produzione, alle innovazioni dei prodotti e in generale al mutamento dei mercati.

Nel 1992, la situazione dei finanziamenti delle attività produttive del Mezzogiorno e le condizioni imposte per accedere ai fondi comunitari porta alla necessità sia di rifinanziare l'intervento straordinario, sia di promuovere l'utilizzo dei fondi strutturali della comunità europea intervenendo anche sulla normativa. I decreti-legge n. 363 e n. 415 del 1992 modificano le norme per l'agevolazione delle attività produttive. Il decreto-legge n.415/1992, definisce le disposizioni finanziarie per il passaggio dall'intervento straordinario alla gestione ordinaria nelle aree depresse del Mezzogiorno. Il decreto mantiene in via transitoria le agevolazioni alle attività produttive previste dalla legge 64/86 e definisce le disposizioni per la concessione delle agevolazioni. In particolare, l'articolo 2 del D.L. 415/1992 stabilisce che le agevolazioni siano calcolate in "equivalente sovvenzione netto" come raccomandato dalla normativa CEE in materia di concorrenza e aiuti regionali, la graduazione dei livelli di agevolazione sia articolata a livello territoriale e settoriale, il meccanismo di selezione delle iniziative sia basato sulla valutazione del livello di redditività dell'iniziativa.

I contratti di programma stipulati utilizzando la disposizione transitoria sono stati cinque per un ammontare di investimenti pari a 628 milioni di euro.

Il D.L. n. 415/1992 viene convertito nella L. 488/1992 che dichiara soppressi il Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, e l'Agenzia per la promozione dello sviluppo a decorrere dal 1° maggio 1993. La

488/1992 trasforma gli strumenti di agevolazione riservati agli interventi straordinari nel Mezzogiorno estendendoli a tutte le aree depresse del Paese. Questo avvia quindi una nuova fase per la concessione di finanziamenti agli investimenti.

*1.2 I contratti di programma come strumento di sviluppo le aree depresse:
la legislazione 1993-2000*

L'esperienza maturata nel periodo 1986-1992 conduce ad una revisione degli istituti creati per il finanziamento degli investimenti nel Mezzogiorno e degli ambiti e delle modalità di impiego dei contratti di programma. Nel 1993 il decreto legislativo n.96 decreta la chiusura dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e assegna al Ministero del Bilancio e della programmazione economica le funzioni del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. L'articolo 3, comma 4 del D.L. n.96/1993 attribuisce al Ministero del bilancio e della programmazione economica le competenze relative ai contratti di programma.

La necessità di rendere lo strumento dei contratti di programma coerente con le attività di pianificazione territoriale e maggiormente trasparente e operativo ha portato a un'ulteriore modifica della normativa. Nel 1994 (delibera CIPE 25 febbraio 1994) viene infatti introdotta una nuova disciplina dei contratti di programma che assume validità per tutti i contratti di programma le cui istanze siano state presentate dopo il 20 agosto 1992.

La prima innovazione introdotta dalla delibera è rappresentata dall'allargamento del campo di applicazione dei contratti di programma: si supera il confine di demarcazione delle aree depresse del Mezzogiorno per estenderlo ai territori del Centro-Nord (obiettivo 2 e 5b, art. 92, punto 3, punto c del trattato di Roma).

I soggetti proponenti per i contratti di programma devono appartenere ad una delle due categorie:

- imprese di grande dimensione o gruppi di imprese nazionali o internazionali di rilevante dimensione;
- consorzi di piccole e medie imprese.

I piani progettuali delle imprese di grande dimensione o i gruppi sono rivolti alla realizzazione di impianti produttivi e alla creazione di occupazione aggiuntiva. I consorzi di piccole e medie imprese possono ricorrere alla contrattazione di programma per piani di investimento finalizzati alla realizzazione di nuove attività produttive o agli ampliamenti degli impianti esistenti.

Nel 1997 il CIPE con la disciplina della programmazione negoziata estende alle rappresentanze dei distretti industriali l'accesso allo strumento. L'ambito di utilizzo dei contratti è quello degli investimenti produttivi rivolti ad attività di ricerca e attività di servizio a gestione consortile.

Le procedure della contrattazione programmata vengono enunciate nella disciplina dei contratti di programma (del. CIPE 25/2/1994) e sono articolate in sei fasi:

1. fase di accesso
2. fase istruttoria
3. fase redazionale
4. fase dell'approvazione
5. fase della gestione
6. fase di verifica del contratto

1) Fase di accesso. Il soggetto proponente presenta domanda di accesso ai contratti di programma unitamente ad un piano progettuale che specifica l'oggetto del contratto, gli obiettivi complessivi e quelli specifici di ogni iniziativa con le informazioni tecnico-amministrative necessarie. In questa prima fase si procede all'accertamento della validità complessiva del piano, dei requisiti

formali e sostanziali di procedibilità, alla verifica dei requisiti di imprenditorialità e delle capacità finanziarie del soggetto proponente.

2) La fase istruttoria accerta la validità tecnica del piano, l'ammissibilità e l'adeguatezza dei progetti e dei mezzi finanziari previsti, in relazione alle finalità e agli obiettivi primari dichiarati. In tale fase l'esame è rivolto ai tempi di attuazione, ai costi, alla fattibilità tecnica, al livello di interconnessione delle singole iniziative. In base ai risultati della fase istruttoria, il Ministero del bilancio e della programmazione economica concorda con il soggetto proponente le variazioni al piano presentato, previa informazione al Ministero dell'industria e al MURST. Si noti che in questa fase si verifica la bontà del progetto ma non la sua congruenza con gli obiettivi dell'intervento pubblico.

3) La fase redazionale è dedicata alla stesura del documento contrattuale che conterrà:

- l'oggetto del contratto, la descrizione del piano progettuale e gli impegni previsti per i soggetti contraenti;
- l'impegno finanziario dell'imprenditore per realizzare il piano presentato
- tipo ed entità delle agevolazioni calcolate in equivalente sovvenzione netto (ESN)
- i tempi di realizzazione
- le dotazioni infrastrutturali a carattere collettivo
- gli effetti diretti e indiretti sull'occupazione
- la durata del contratto
- i metodi di erogazione delle agevolazioni
- l'attività di monitoraggio e verifica con i relativi oneri
- il capitolato tecnico relativo a tutto il contratto

4) Nella fase di approvazione, il contratto di programma viene inviato dal Ministero del bilancio e della programmazione economica al CIPE. In essa è

svolta la valutazione di congruità del progetto alle politiche, tramite ricorso ad un potere discrezionale, almeno rispetto a strumenti analoghi in altri paesi.

5) Nella fase di gestione l'operatore presenta i progetti esecutivi di ogni singola iniziativa per l'istruttoria tecnica, economica e finanziaria.

6) Fase di verifica del contratto: l'esecuzione del contratto è soggetta a verifica da parte del Ministero del Bilancio sia per accertare lo stato di avanzamento delle opere che per accertare presso gli istituti di credito lo stato delle erogazioni delle agevolazioni; tale fase viene attivata nel momento in cui i progetti risultano in avanzato stato di realizzazione.

La normativa sulla contrattazione programmata non contiene fino al 1994 una definizione legislativa dello strumento. Il D.L. n. 32/1995 articolo 1, comma 1, definisce per la prima volta, in modo esplicito, il contratto di programma. La nozione proposta viene riformulata nel 1996, nella legge 662, articolo 203, come segue: "contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanze di distretti industriali² per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata". In attuazione di quanto disposto dalla legge 662/96 viene successivamente emanata la delibera sulla disciplina della programmazione negoziata, che conferma quanto riportato nella delibera del 25 febbraio 1994 aggiungendo tra i soggetti proponenti le rappresentanze dei distretti industriali.

La disciplina della programmazione negoziata non indica i settori di attività economica per gli interventi, e si riferisce ai settori estrattivo e manifatturiero, e ad altre attività con caratteristiche industriali secondo quanto riportato nella delibera CIPI 16 Luglio 1986.

Nel 1997, l'articolo 5, comma 3 della legge 196/1997, estende i contratti di programma agli interventi nel settore turistico e nel 1998 il D.Lgs. n.173 estende i contratti alle imprese agricole e della pesca (art. 10, comma 1).

² Delibera CIPE 21 marzo 1997

1.3 Le recenti modifiche: il passaggio di competenze al MAP

L'evoluzione normativa dei contratti di programma è stata lunga e complessa, coprendo un periodo di dodici anni (1986-1998), nei quali lo strumento è stato adeguato al complesso percorso di finanziamento delle aree meridionali prima, e più in generale nelle aree depresse successivamente. Nei primi anni lo strumento ha avuto difficoltà ad affermarsi essendo legato ai meccanismi dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, lunghi e spesso non efficaci. Il periodo successivo alla chiusura dell'intervento straordinario è risultato decisivo per la diffusione dello strumento, e per il completamento delle iniziative già avviate da molti anni. La definizione normativa e la disciplina sulla programmazione negoziata hanno reso lo strumento più flessibile, sebbene meno specifico e con obiettivi più generici.

Nel 2001, a seguito della riforma dei Ministeri attivata con il d. lgs. n. 300/1999, il regolamento di organizzazione del Ministero delle attività produttive (D.P.R. 26 marzo 2001, n.175), assegna al Dipartimento per le imprese, Direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese le competenze riguardanti gli interventi relativi ai contratti di programma e agli strumenti della programmazione negoziata. Il passaggio razionalizza la gestione degli strumenti di incentivazione sotto un'unica Amministrazione, sebbene questo abbia implicato ovviamente un cambio di interlocutore per le imprese i cui contratti di programma fossero in corso di realizzazione.

A decorrere dall'anno 2000, gli strumenti della programmazione negoziata sono, inoltre, sottoposti al medesimo regime comunitario autorizzato per l'applicazione della L. 488/92 per il periodo 2000-2006, così come espressamente previsto dalla decisione U.E. comunicata con nota 2 agosto 2000, n. SG (2000) D/105754.

A decorrere dal 2000 sono stati approvati 32 contratti di programma, per un ammontare di investimenti pari a 3536 milioni di euro (Tab. 6)

CAPITOLO 2

L'OPERATIVITÀ DELLO STRUMENTO

In questa sezione viene presentato un quadro dell'operatività dello strumento nelle varie fasi normative che lo hanno caratterizzato. A questo scopo è stato costruito un quadro sintetico ma il più possibile esaustivo dei contratti, delle imprese e delle iniziative interessate dall'intervento, con riferimento ai dati disponibili nel mese di maggio 2002. I contratti di programma cui ci si riferisce sono quelli per i quali il Cipe ha dato almeno l'approvazione.

2.1 La fase 1986-1991

La prima fase di vita dei contratti di programma, quella legata alla legge 64/1986, ha permesso di stipulare 12 contratti, che fanno capo a imprese industriali di grande dimensione, con una posizione di rilievo nel tessuto industriale italiano. Le imprese hanno creato nuove strutture produttive nelle aree del Mezzogiorno, creando occupazione aggiuntiva per 17575 posti, circa il 30% dell'occupazione complessiva legata all'intervento (Tab. 7). A questi vanno aggiunti i 4 contratti (ACM, Complasint, Saras, Tari) che sono stati stipulati nella fase di transizione dello strumento verso la L.488/92, della quale anticipano per certi versi le caratteristiche. Infatti viene introdotta la novità del finanziamento di gruppi o consorzi di medie e piccole imprese, che verrà meglio formalizzata nella fase successiva. Questo è il caso del Tari, un contratto di programma che riguarda il polo orafa campano, ed è stato firmato da 42 imprese consorziate per un totale di circa 80 iniziative. Un caso simile è il contratto A.C.M., che riguarda 32 imprese di produzione di componentistica per auto che hanno seguito l'insediamento della Fiat di Melfi e si sono localizzate nelle regioni meridionali. Questi quattro contratti hanno generato 3100 nuovi posti di lavoro, rispetto a un totale di 5300 addetti legati a questi investimenti nelle regioni del Sud.

I contratti di programma stipulati nella prima fase della legge 64/86 hanno riguardato grandi progetti industriali; tali contratti hanno coinvolto 79 imprese, che hanno attivato 296 progetti di investimento (iniziative), dei quali circa la metà (138) sono investimenti per la realizzazione di progetti industriali, quali realizzazione di nuovi impianti, ammodernamento o riconversione degli esistenti (Tab. 1). Risultano numerose le iniziative per investimenti nei centri di ricerca pari a 134 e decisamente più contenute le iniziative per progetti e formazione, in

numero di 24. La fase di transizione si concentra sul lato industriale (79 iniziative), cui si affiancano numerosi progetti di formazione (40), tutti nel contratto Tari.

I contratti di programma stipulati con la 64/86 sono stati finalizzati alla realizzazione di investimenti nelle regioni meridionali, e 12 di essi (quasi i due terzi) hanno avuto una estensione territoriale multiregionale. Complessivamente gli investimenti realizzati sono stati pari a 7891,4 milioni di euro; le agevolazioni concesse ne coprono il 44% per un ammontare pari a 3459 milioni di euro.

Le imprese svolgono principalmente attività manifatturiere, con una forte prevalenza del settore per la produzione di macchine, macchinari e componenti per autoveicoli. Circa il 60% degli investimenti è stato concentrato nell'industria metalmeccanica, che ha creato 13.200 nuovi occupati. Il settore delle imprese informatiche ha realizzato il 13% degli investimenti ammessi al finanziamento, con 2.672 nuovi occupati.

All'interno dei 16 contratti stipulati, 9 contratti hanno creato occupazione in misura inferiore rispetto al progetto iniziale: tali situazioni sono state concordate attraverso l'aggiornamento dei contratti di programma, mentre dei restanti contratti, 5 hanno creato più occupazione del previsto.

Nel complesso, i contratti stipulati con la 64/86 sono stati finalizzati, nella prima fase, ad aiutare i processi di ristrutturazione e delocalizzazione delle grandi imprese sul territorio, che hanno comportato costi elevati per gli impianti industriali e la riqualificazione del personale, mentre nella fase di transizione hanno prevalentemente incentivato la formazione di poli e agglomerazioni di piccole e medie imprese. La predetta considerazione è rafforzata dai rapporti caratteristici: nella prima fase ad ogni nuovo occupato viene associata una spesa per acquisto di nuovo capitale pari a 413 mila euro, nella fase transitoria una spesa di meno della metà (200 mila euro). Il costo sostenuto, in termini di agevolazioni concesse dallo Stato, è conseguentemente pari a 180 mila euro per ogni nuovo occupato, nella prima fase, 92 nella seconda.